

### Der Wunsch nach Homogenität: Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Bevölkerungspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Kury, Patrick

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kury, P. (2006). Der Wunsch nach Homogenität: Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Bevölkerungspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. *Historical Social Research*, 31(4), 263-281. <https://doi.org/10.12759/hsr.31.2006.4.263-281>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Der Wunsch nach Homogenität: Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Bevölkerungspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

*Patrick Kury*\*

**Abstract:** The paper analyses the beginning of a Swiss population policy at the intersection of federal, cantonal and non-governmental interests in the twenties and thirties.

During World War One, the Federal Council founded the Swiss Foreign Police, a special police unit which formed part of the immigration office. This new police unit was the first federal institution which followed a population policy. In the case of immigration and naturalisation the authorities brought to life a strict population-control. Their point of view was influenced by the discourse about the threat of foreigners (“Überfremdung”), the catchphrase during the decade after World War One. While they were trying to exclude the “unwanted people” they also encouraged the discrimination of women. At the same time several private associations and some cantons demanded a social policy for families with the aim to raise the birth rate. Because the Swiss federalism was also very strong between the World Wars a population policy under helvetic conditions there was developing: exclusion against outside, discrimination of women inside.

„Der Geburtenüberschuss und die freiwillige Abwanderung entziehen sich der Einwirkung des Staates. Anders ist es jedoch bei folgenden Faktoren: der Zuwanderung, der unfreiwilligen, d.h. fremdenpolizeilich erzwungenen Abwanderung und der Einbürgerung.“<sup>1</sup>

Mit diesen Worten kam Max Ruth, leitender Beamter in der eidgenössischen Fremdenpolizei, im Jahr 1937 auf die Möglichkeiten einer schweizerischen Bevölkerungspolitik in der Zwischenkriegszeit zu sprechen. Ruth unterschied

---

\* Address all communications to: Patrick Kury, Universität Bern, Historisches Institut, Unitobler, Länggassstrasse 49, 3000 Bern 9, Switzerland; e-mail: patrick.kury@hist.unibe.ch.

<sup>1</sup> Max Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht. Bd. 56, 2 (1937), 1a-156a, hier S. 67a.

bei den bevölkerungspolitischen Maßnahmen zwischen einer nach außen gerichteten Fremdenabwehr und einer nach innen zielenden Steuerung der Geburtenrate. Die staatliche Lenkung beschränke sich dabei aber weitgehend auf die Möglichkeit der Abwehr. Entsprechend sei es, so Ruth, seit fast 20 Jahren die hauptsächliche Aufgabe der Fremdenpolizei gewesen, „dem Zudrang neuer Ausländer einen Wall entgegenzustellen“<sup>2</sup>.

Bereits 1920 hatte der Schweizer Sozialwissenschaftler Carl Alfred Schmid ähnlich argumentiert und auf die herausragende Rolle der Fremdenpolizei für eine „nationale Bevölkerungspolitik in der Schweiz“ hingewiesen. Als einer der engagiertesten Streiter für mehr staatliche Maßnahmen in der schweizerischen Sozial- und Migrationspolitik seiner Zeit hatte Schmid darauf aufmerksam gemacht, dass die Schweiz wie kein anderes Land „das Verhältnis zwischen Volk und Bevölkerung auf seinem Staatsgebiete“ vernachlässigt habe.<sup>3</sup> Zwar war Schmid der Meinung gewesen, dass fremdenpolizeiliche Maßnahmen noch keine Bevölkerungspolitik im engeren Sinn bedeuteten. Dennoch hatte er ausschließlich die Lenkung von Einwanderung und Einbürgerung zu den Aufgaben der Bevölkerungspolitik gezählt – jene Tätigkeiten also, die in der Schweiz seit 1917 in den Aufgabenbereich der eidgenössischen Fremdenpolizei fielen.<sup>4</sup>

Einen Schritt weiter ging der international bekannte Statistiker und Leiter des eidgenössischen statistischen Amtes, Carl Brüscheiler im Jahr 1939.<sup>5</sup> Zwar bezeichnete auch Brüscheiler die Einwanderung, Einbürgerung und Auswanderung als die zentralen Bereiche der schweizerischen Bevölkerungspolitik. Als „ganz neue Aufgabe“ erkannte er aber den „immer stärker um sich greifenden Geburtenrückgang, der in Verbindung mit der Überalterung die Grundfesten unseres Volksbestandes“ bedrohe.<sup>6</sup> Diese neue Situation mache Maßnahmen zum Schutz der Familie notwendig. Im Unterschied zu Max Ruth glaubte Brüscheiler also, dass der Staat gegen ihn aktiv werden müsse. Solche Maßnahmen seien bisher nach französischem Vorbild vor allem von Kantonen und Gemeinden der „welschen Schweiz“ ergriffen worden.<sup>7</sup> Allerdings

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> C(arl) A(lfred) Schmid, *Nationale Bevölkerungspolitik in der Schweiz*. Zürich 1920, S. 7. Zur Geschichte der eidgenössischen Fremdenpolizei vgl.: Uriel Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933*, Zürich 1997.

<sup>4</sup> Schmid, *Nationale Bevölkerungspolitik*, S. 6f.

<sup>5</sup> Zu Carl Brüscheiler vgl.: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>> (Carl Brüscheiler, 5.6.2006).

<sup>6</sup> Carl Brüscheiler, *Bevölkerungspolitik*. In: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*. Bern 1939, Bd. 1, S. 294-298, hier S. 295. Zur schweizerischen Bevölkerungspolitik vgl. allgemein: Wilhelm Bickel, *Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters*. Zürich 1947. Géza Ernst Haber, *Bevölkerungsprognosen (mit besonderem Blick auf die Schweiz)*. Diss. Universität Basel, Zürich 1968.

<sup>7</sup> Brüscheiler, *Bevölkerungspolitik*, S. 297.

beklagte Brüscheiler die bescheidenen Mittel, die „für einen wirksamen Familienschutz von bevölkerungspolitischem Ausmaß bei weitem nicht ausreichen“.<sup>8</sup>

Während der Bundesstaat seit 1918 gegen außen also zunehmend als starker Akteur in Erscheinung trat, zeichneten sich die nach innen gerichteten bevölkerungspolitischen Maßnahmen der Kantone und Gemeinden durch ein viel bescheideneres Maß an staatlicher Lenkung aus. Ein Beispiel für diese bundesstaatliche Zurückhaltung helvetischer Prägung bildeten auch die Maßnahmen im Bereich der Eugenik. Doch gerade die fast fehlende staatliche Kontrolle ermöglichte es der schweizerischen Psychiatrie in Fragen der Eugenik und der Zwangssterilisation in Europa eine führende Stellung einzunehmen. Die psychiatrischen Zwangsmaßnahmen in der Schweiz sind Gegenstand größerer laufender Forschungsprojekte.<sup>9</sup> Zum heutigen Zeitpunkt kann bereits festgehalten werden, dass sich etwa die Praktiken eugenisch motivierter Sterilisation und Kastration in der Schweiz mehrheitlich in einem gesetzlich nur vage geregelten Raum bewegten. Die eugenischen Maßnahmen erfolgten weitgehend informell über interne Absprachen zwischen Juristen, Medizinern und Fürsorgebeamten.<sup>10</sup>

Die folgenden Ausführungen richten den Fokus auf die bundesstaatliche Bevölkerungspolitik in den Bereichen der Niederlassung und der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Ziel des Aufsatzes ist es, den bevölkerungswissenschaftlichen Diskurs in der Schweiz der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nachzuzeichnen, die ergriffenen Maßnahmen zu charakterisieren und die Konsequenzen dieser Politik exemplarisch aufzuzeigen.

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Das laufende Nationale Forschungsprojekt (NFP) 51 „Integratio und Ausschluss“ verfügt über einen Schwerpunkt zur Psychiatriegeschichte. Vgl.: <<http://www.nfp51.ch/d.cfm?Slanguage=d>> (04.06.06) Zur Rolle der Schweiz in Fragen der Eugenik und Zwangssterilisation vgl.: Regina Wecker, Eugenik – individueller Ausschluss und nationaler Konsens. In: Bernard Degen/Sébastien Guex et al. (Hrsg.), Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit, Die Schweiz 1798-1998, Staat – Gesellschaft – Politik, Bd. 2, Zürich, 1998, S. 165-179; Thomas Huonker, Diagnose: „moralisch defekt“. Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene im Dienst der Schweizer Sozialpolitik und Psychiatrie 1890-1970, Zürich 2003; Urs Germann, Psychiatrie und Strafrecht. Entstehung, Praxis und Ausdifferenzierung der forensischen Psychiatrie in der deutschsprachigen Schweiz 1850-1950, Zürich 2004; Marietta Meier/Gisela Hürlimann et al., Zwangsmassnahmen in der Zürcher Psychiatrie 1870-1970. Bericht im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich unter der Leitung von Jakob Tanner, Zürich 2002.

<sup>10</sup> Vgl. dazu: Wecker, Eugenik, S. 179.

## Die herausragende Stellung des Verwaltungsjuristen Max Ruth

Max Ruth arbeitete von 1920 bis 1944 als erster Adjunkt der Polizeiabteilung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Aufgrund der beruflichen Stabsfunktion und seiner rechtswissenschaftlichen Fähigkeiten kam Ruth bei der Ausarbeitung von Grundlagenpapieren und Gesetzen sowie deren Ausführungsbestimmungen eine herausragende Bedeutung zu. In der Niederlassungs- und Einbürgerungspolitik der Schweiz der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkriegs spielte Max Ruth eine Schlüsselrolle. Zwar gilt Max Ruths Vorgesetzter Heinrich Rothmund, damaliger Leiter der Fremdenpolizei und ab 1929 Chef der Polizeiabteilung des EJPDs, als tragende Figur der schweizerischen Fremden- und Flüchtlingspolitik zur Zeit des Nationalsozialismus. Rothmund fiel häufig durch seine Entscheide und markigen Worte auf. Dennoch scheint es, dass ihm Max Ruth sowie der Rechtsprofessor Ernst Delaquis, der bis 1929 als Leiter der Polizeiabteilung im EJPD amtierte, in der konzeptionellen Arbeit überlegen gewesen waren. Die Arbeit Ruths würdigten bereits zeitgenössische Journalisten: „Sein Hauptverdienst dürfte in der Gesetzgebung des Bundes über Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer liegen. Aber auch die Erlasse über das Schweizerbürgerrecht verraten seinen Geist, und sein guter Rat wird kaum zu entbehren sein, wenn in Bälde die Bürgerrechtsgesetzgebung, die heute zum Teil auf Notrecht beruht, ausgebaut und revidiert wird“<sup>11</sup>, hieß es im St. Galler Tagblatt beim Austritt Ruths aus der Bundesverwaltung im Jahr 1945.

In der Tat war Ruth über seine Pensionierung hinaus bis zu den Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 1952 einer der wichtigsten Experten des Bundes in Einbürgerungs- und Niederlassungsfragen. Allerdings besaß die Einschätzung von Ruths Arbeit in der damaligen Tagespresse angesichts des Wissens über den Holocaust und die schweizerische Flüchtlingspolitik bereits damals eine zynische Note. So hieß es weiter: „Oft schreckte er vor neuen und kühnen Lösungen nicht zurück, wie er überhaupt in allem eine ausgesprochene Unabhängigkeit an den Tag legte. Dabei lag ihm sehr viel daran, dass Gesetzgebung und Verwaltungspraxis die Humanität im Sinne behielten, die sich einem Rechtsstaat geziemt. Die Stellung des Beamten war ihm vor allem Ehre und hohe Aufgabe, was dann in der Schätzung zum Ausdruck kam, die ihm von seinen Vorgesetzten und Bundesräten Häberlin, Baumann und von Steiger zuteil wurde.“<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> St. Galler Tagblatt, Nr. 294, Abendblatt, 26. Juni 1945. Bei den Überlegungen zu Max Ruth stütze ich mich hauptsächlich auf eigene Recherchen: Patrick Kury, *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900-1945*, Zürich 2003, 117-149 und 185-210. Vgl. auch: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich 2001, S. 422.

<sup>12</sup> St. Galler Tagblatt, Nr. 294, Abendblatt, 26. Juni 1945.

## Von der Personenfreizügigkeit zur „Auslese“

Im Jahr 1920 machten sich die Beamten des EJPDs daran, eine bundesstaatliche Niederlassungsgesetzgebung vorzubereiten. Die Abkehr vom Prinzip der internationalen Personenfreizügigkeit nach dem Ersten Weltkrieg verlangte nach neuen Regeln des Aufenthalts und der Niederlassung von Ausländern in der Schweiz. Zugleich mussten die Gesetze, die im Rahmen der Notverordnungen während des Kriegs erlassen worden waren, in eine angemessene Form gebracht werden. Um für die Grundsätze einer zukünftigen schweizerischen Niederlassungspolitik eine möglichst breite Zustimmung zu erlangen, berief das EJPD im September 1920 eine hochkarätige Expertenkommission aus Vertretern des Bundes, der Kantone, der Verwaltung und Vertretern von pressure groups nach Solothurn ein. Max Ruth sowie in weit geringerem Umfang der damalige Leiter der Polizeiabteilung, Ernst Delaquis, verfassten die Grundlagenpapiere für diese Konferenz.

Max Ruth ging bei seinen Überlegungen davon aus, dass die vollständige Absperrung der Landesgrenzen, wie während des Kriegs geschehen, nicht mehr möglich sei und auch nicht im Interesse der Schweiz liege. Daher sei in Zukunft eine strenge „Auslese“ der Ausländer zu treffen, die sich längere Zeit in der Schweiz aufhalten wollten.<sup>13</sup> Von diesen seien diejenigen auszuwählen, „die an Brauchbarkeit und Angliederbarkeit für unsern Volkskörper weit über den Zurückgewiesenen“ stehen.<sup>14</sup> Ruth gestand ein, dass „der Gedanke der Auslese“ zwar „seine stoßenden Seiten“ habe und infolgedessen „dem Gefühl etwas widerstrebt“. Neu an der Nachkriegssituation sei aber „nur“, dass der Ausländer als „unerwünscht“ und daher nicht „einlassbar“ behandelt werde, was mit seiner Person nichts zu tun hätte. Der Einzelne habe sich jetzt eben „dem Ganzen“ unterzuordnen.<sup>15</sup> Die „Auslese“ hatte gemäß Max Ruth ähnlich zu erfolgen wie die Rekrutierung der Soldaten in der Schweizer Armee. Zugleich könne sich die Schweiz beim „Ausleseverfahren“ an den Praktiken der Vereinigten Staaten orientieren. Sowohl in der Armee wie an der Schweizer Grenze müsse „das Qualitative“ „eine ausschlaggebende Rolle spielen“.<sup>16</sup>

Ruth unterschied zwei Kriterien, nach welchen die „Auslese“ bei der Zulassung in die Schweiz erfolgen sollte, nämlich eine „politische“ und eine „soziale“. Zu den Personen, welche die „politische Auslese“ nicht bestehen sollten, zählte er „Ausländer, von denen eine unerwünschte politische Tätigkeit im Innern der Schweiz oder nach Außen zu befürchten ist; das trifft hauptsächlich

---

<sup>13</sup> Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 4300 (B) 1, Bd.6, Dossier 3/2, Das Recht der Niederlassungsverträge. Grundlagenpapier (Entwurf) für die Verhandlungen der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement einberufenen Expertenkommission zur Beratung der künftigen Niederlassungsgesetzgebung, September 1920, S. 91.

<sup>14</sup> Ibid., S. 93.

<sup>15</sup> Ibid., S. 97.

<sup>16</sup> Ibid., S. 92.

zu auf umstürzlerische Elemente einerseits und Reaktionäre, die von unserem Boden aus Intrigen zur Beeinflussung der politischen Verhältnisse in ihrer Heimat spinnen werden“.<sup>17</sup> Bei der „sozialen Auslese“ waren Ruths bevölkerungspolitischen Vorstellungen, die antiurbanistische und volkshygienische Züge trugen, deutlich erkennbar:

Es ist eine der bedenklichsten Seiten der Überfremdung, dass sie den normalen sozialen Aufbau der Bevölkerung einseitig beeinflusst. Die Zuwanderer vermehren beinahe ausschließlich das städtische, in Handel, Industrie und Gewerbe tätige Element unserer Bevölkerung, beinahe gar nicht die Bauernsame. Diese aber ist der hauptsächlichste Träger bodenständiger Eigenart, der Jungbrunnen nationaler Kraft. Die großen Städte sind Menschenfresser, deren Bevölkerung ständiger Blutauffrischung vom Lande her bedarf. Ein Teil dieser Bevölkerung ist in steter Gefahr gesundheitlicher und moralischer Verkümmern; er sollte durch Ausländer so wenig als möglich vermehrt werden. Auch die körperliche und geistige Gesundheit ist daher ein Gesichtspunkt, unter welchem der Ausländer geprüft werden kann.<sup>18</sup>

Max Ruth orientierte sich mit dem Begriff der „Auslese“ an Theoremen des Sozialdarwinismus. An der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert waren zahlreiche Wissenschaftler und Beamte davon überzeugt gewesen, mit dem ins Soziale gewendeten Darwinschen Ansatz eine abgesicherte Theorie in Händen zu haben, welche die staatliche Bevölkerungspolitik zu einer Art Pflicht erhob. „Die Bevölkerung war in den Status einer essentiellen nationalen Ressource aufgerückt“, die es aus der Perspektive der Behörden zu schützen und zu formen galt.<sup>19</sup> Gerade bei den großen sozialen Problemen hoffte man auf einen sozialdarwinistischen, nicht-sozialistischen Weg. Dem Sozialdarwinismus verpflichtete Experten hofften, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu beeinflussen und rational zu planen.

Max Ruth schwebte ebenfalls eine Lenkung der Bevölkerung im Bereich des Aufenthalts und der Niederlassung vor. Für die zu treffenden Maßnahmen spielten für Ruth neben qualitativen Kriterien auch volkswirtschaftliche Überlegungen eine wichtige Rolle. So sei klar, dass, wie er weiter argumentierte, die

Zahl nicht etwa aus lauter Ausländern *einer* [im Original unterstrichen] Nation bestehen darf. Man wird demnach wie schon angeführt eine ungefähre Zusammensetzung dieser Zahl nach Nationen im Auge behalten müssen. Schon hier aber spielen andere Faktoren als die Nationalität entscheidend hinein: die Italiener, die wir für Hoch- und Tiefbau dringend benötigen, könnten nicht auf diejenige Verhältniszahl beschränkt werden, die ihnen nach Maßgabe der italienisch sprechenden Bevölkerung der Schweiz zukäme. Es tritt hier ein weiterer Gesichtspunkt in die Erscheinung: der Bedarf an Ausländern.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid., S. 99.

<sup>18</sup> Ibid., S. 100.

<sup>19</sup> Peter Weingart/Jürgen Kroll et al., Rasse, Blut und Gene. Geschichte der Eugenik und Rassenhygiene in Deutschland, Frankfurt a. M., 1996, S. 137.

<sup>20</sup> BAR, E 4300 (B) 1, Bd.6, Dossier 3/2, Das Recht der Niederlassungsverträge, S. 99.

Gleichzeitig warnte Max Ruth vor einer nationalistischen Überreaktion:

Wir haben eine Überfremdungsfrage, nicht eine Fremdenfrage, und die Zulassungspolitik darf sich daher nicht gegen das Fremde schlechthin wenden, darf sich nicht dem Fremdenhass und überspannten Nationalismus dienstbar machen, wenn sie im Rahmen ihrer Aufgabe bleiben und dem Landeswohl dienen will.<sup>21</sup>

Dennoch nahm Ruth eine ethnisch-nationale Präzisierung vor. Als auf jeden Fall „unerwünscht“ bezeichnete er die Niederlassung von „Ostjuden aus Galizien und Polen“.<sup>22</sup> Diese antijüdische Fixierung bekräftigte er, wie noch zu zeigen sein wird, in den folgenden Jahren immer wieder neu.

## Breiter Konsens in Verwaltung und unter Experten

Ruths Positionen stießen bei Behörden- und Regierungsvertretern auf breiten Konsens. In einem nach der Konferenz vom EJPD veröffentlichten Communiqué wurde die *unité de doctrine* amtlich bestätigt:

Die Konferenz hatte der Natur der Sache nach informativen Charakter; sie zeitigte im wesentlichen eine hocheifrigste Übereinstimmung in den grundlegenden Anschauungen und vor allem auch das Bestreben nach einem planmässigen, verständnisvollen Zusammenarbeiten der eidgenössischen und kantonalen Organe.<sup>23</sup>

Bis zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes im Parlament im Jahre 1931 sollten zwar noch über zehn Jahre vergehen. Doch war von 1920 bis zur Verabschiedung des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer (ANAG) eine lückenlose Betreuung und Begleitung der Gesetzesentwürfe durch Fürsprecher des Kampfes gegen die „Überfremdung“, insbesondere durch Max Ruth, gewährleistet.

Im März 1933 erging schließlich ein Kreisschreiben des EJPDs an die Kantone, das diesen die Funktion des neuen Gesetzes erläuterte und die Kantonsvertreter aufforderte, in Fragen der Niederlassung im Interesse des gesamten Landes zu entscheiden. In der Weisung tritt der abwehrende Charakter des neuen Gesetzes, das auch die Grundlage für die Asylpolitik der dreißiger und vierziger Jahre bildete, hervor. So hiess es:

Da die Schweiz übervölkert und überfremdet ist, steht jedem nicht zweifellos nur vorübergehenden Aufenthalt eines Ausländers *der allgemeine Gegengrund der Überfremdung* im Wege; nur wenn dieser durch stichhaltige und

---

<sup>21</sup> Ibid., S. 91.

<sup>22</sup> Ibid., S. 88f.

<sup>23</sup> BAR, E 4300 (B) 1, Bd. 15, Communiqué.



genügend starke Fürgründe überwogen wird, kann eine Bewilligung in Frage kommen.<sup>24</sup>

Weiter wurde von den zugelassenen Personen „Assimilierbarkeit“ verlangt, die als „Fähigkeit“ bezeichnet wurde, „unser Volkstum und unsere Verhältnisse zu verstehen und sich ihnen *innerlich* einzugliedern.“<sup>25</sup> Mit der Annahme des ANAG im Jahr 1931 und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen war der Gesetzgebungsprozess für eine neue Niederlassungspolitik der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg abgeschlossen. Das Problematische an dieser neuen Politik war weniger die Tatsache, dass seit 1918 bei der Niederlassung eine Auswahl getroffen wurde – vor dieser Entscheidung stehen alle Einwanderungsgesellschaften –, sondern auf welcher Grundlage das geschah. Die von den Behörden verwendeten Begriffe ermöglichten das Eindringen von sozialdarwinistischen und antisemitischen Diskursen. Die praktizierten Techniken der Abwehr wiederum belegen eine antislawische, antisozialistische und insbesondere eine antijüdische Fixierung.

## Vom politischen Voluntarismus zur Abstammungsgemeinschaft

Als Max Ruth 1920 die Grundlagen der neuen schweizerischen Niederlassungspolitik formulierte, stand er am Anfang seiner Karriere als Bundesbeamter. Hingegen befand sich Max Ruth 1937 mit seiner eingangs erwähnten Arbeit „Das Schweizerbürgerrecht“ im Zenit seines Schaffens.<sup>26</sup> Auf der Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins im Jahr 1937 stellte er seine

<sup>24</sup> BAR, E 21, 16054, Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, S. 15. Titelblatt mit dem Vermerk: „*Nur für die Behörden bestimmt*“ (Hervorhebungen im Original fett).

<sup>25</sup> Ibid., (Hervorhebung im Original gesperrt).

<sup>26</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht. Als weitere Arbeiten Max Ruths zum Bürgerrecht vgl.: Ders., Das Bürgerrecht beim Eheschluss einer Schweizerin mit einem Ausländer. In: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Organ für Rechtspflege und Gesetzgebung des Bundes sowie der Kantone Bern, Luzern und Solothurn, Band 78, 1 (Jan. 1942), S. 1-21. Ders., Bundesratsbeschluss über Änderung der Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts. Referat an der Polizeidirektorenkonferenz vom 14. September 1940. BAR, E 4001 (B), 1970/187, 3.

Zur Geschichte des Schweizer Bürgerrechts vgl. die grundlegende Arbeit von: Regula Argast, Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschließungs- und Integrationsprozesse in der Schweiz 1848-1928, noch unveröffentlichte Dissertation, Zürich 2005. Zur Analyse von Max Ruths Arbeiten aus geschlechtergeschichtlicher Perspektive vgl.: Regina Wecker, „Ehe ist Schicksal, Vaterland ist auch Schicksal und dagegen ist kein Kraut gewachsen“, Gemeindebürgerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht von Frauen in der Schweiz 1798-1998. In: L'Homme. Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft, 10, 1 (1999), S. 13-37; Brigitte Studer, Citizenship as contingent national belonging. Married women and foreigners in twentieth-century Switzerland, in: Gender & History 13, 3, November 2001, 622-654.

Überlegungen zur schweizerischen Bürgerrechtspolitik erstmals einem breiten Publikum vor. Obwohl Ruth seine Gedanken als private deklarierte, waren diese bis in die frühen fünfziger Jahre richtungsweisend. Seine Ausführungen fanden eine breite Rezeption unter zeitgenössischen Juristen und Juristinnen.<sup>27</sup> Stark geprägt war seine Haltung – wie bereits bei der Niederlassungspolitik – von der alles beherrschenden Überfremdungsfrage. Doch deutlicher als bei der Niederlassungspolitik lassen sich bei Ruths Ausführungen zum Schweizer Bürgerrecht bevölkerungspolitische Axiome erkennen, Axiome, die sich vor allem gegen Frauen und Juden richteten.

Getragen vom Wunsch nach gesellschaftlicher und politischer Homogenität, forcierte Max Ruth das *ius sanguinis* und trat für eine restriktiv ausgelegte und zugleich schwammige Abstammungslehre ein. Als Grundsätze des Bürgerrechts hob Ruth das „Prinzip der Einheitlichkeit des Bürgerrechts in der Familie“ als das oberste Prinzip hervor; weiter das „Prinzip der Unverlierbarkeit des Bürgerrechts“, das Verhindern des „Entstehens von Staatenlosigkeit“ sowie die Unmöglichkeit des „Doppelbürgerrechts“.<sup>28</sup>

Ruth betonte dabei die Ganzheit seiner Bürgerrechtsvorstellung, die keinen Raum für eine flexible Gestaltung lasse, beispielsweise in Fragen des Doppelbürgerrechts:

Das Bürgerrecht [ist] etwas Ganzes, Unteilbares, Absolutes, etwas, das man hat oder nicht hat, das man aber nicht teilweise oder bedingt oder verändert haben kann, und das somit alle in gleicher Weise haben oder nicht haben. Es gibt bei uns keine Klassen von Bürgern, auch keine Unterschiede im Bürgerrecht nach der Art seines Erwerbs oder der Dauer seines Besitzes.<sup>29</sup>

Bürger sei derjenige, der das Bürgerrecht aufgrund seiner Abstammung inne habe oder eingebürgert werde. Der Bürger gehöre kraft seiner Zugehörigkeit zum „Staatsvolk“ zum Staat. Die Zugehörigkeit sei aber keine direkte, sie basiere vielmehr auf der Mitgliedschaft zur Familie, schließlich zum „Stamm“. Das Staatsvolk bestand nach Ruth nicht einfach aus der Summe der heute lebenden Bürger.

Was wäre dann in 100 Jahren noch von ihm [dem Staat] übrig? Eine bloße Summe von Einzelpersonen könnte niemals dem Staat ein Fundament von genügender Festigkeit und Dauer bieten. Ein solcher Staat wäre auf Sand gebaut, denn der Einzelne ist nur ein Sandkorn im Leben des Staates. Es gehört zum Begriff des Staatsvolkes, dass dieses auch den Nachwuchs umfasst. Seine kleinste Einheit, seine Zelle ist daher nicht die Einzelperson, sondern der Bürgerstamm. Das Staatsvolk ist kein aus Einzelpersonen zusammengesetzter Verein, es ist eine Schicksalsgemeinschaft, in die der Nachwuchs ‘hineingebo- ren’ wird.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Brigitte Studer, Citizenship.

<sup>28</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 11af.

<sup>29</sup> Ibid., S. 5af.

<sup>30</sup> Ibid., S. 27af.

Mit seiner auf Abstammung gründenden Konzeption des Schweizer Bürgerrechts stellte Ruth die republikanische Tradition eines Zusammenschlusses freier Individuen in Frage. Nicht der Bürger, der Citoyen als handelndes Subjekt, sondern der Stamm, die überindividuelle Verbindung zwischen Vergangenheit und Zukunft, sei das tragende Element des Staates. Nicht der Wille der Einzelnen, immerhin die oberste Maxime des nationalen Selbstverständnisses der modernen Schweiz seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, sei entscheidend, sondern eine vermeintliche Abstammungsgemeinschaft.

Ohne dies explizit zu erwähnen, trat Max Ruth mit seinen Ausführungen in Opposition zu den Grundsätzen des führenden Schweizer Staats-, Völker- und Bundesrechtlers des ausgehenden 19. Jahrhunderts, des Berners Carl Hilty. Hilty hatte in der gemeinsamen Geschichte und vor allem im Willen zum politischen Zusammenschluss die herausragenden Merkmale des schweizerischen Bundesstaates erkannt. Allen essentialistischen Vorstellungen hatte er eine klare Absage erteilt.<sup>31</sup> Ruths Abkehr von diesem voluntaristischen Staatsverständnis und der Hinwendung zu einem antiindividualistischen, stammesgeschichtlichen „Staatsvolk“-Theorem beruht auf essentialistischen Vorstellungen nationaler Verbundenheit, die ihn nahe an völkische Kategorien heranführten. Ruth höhnte damit das individuelle Recht zu Gunsten einer kollektiven Rechtsverbindlichkeit aus. So sei der Schweizer nach Ruths Rechtsauffassung nicht Bürger als Einzelperson, „nicht Kraft seines Willens, sondern als derzeitiges, vergängliches Bindeglied zwischen vorausgegangenen und nachfolgenden Generationen eines Familienstammes, der, vertreten durch die derzeit lebende Familie, dem Staat angehört.“<sup>32</sup>

Selten ist der Bruch in der Rechtsentwicklung der dreißiger Jahre deutlicher zu erkennen als in diesem Punkt des Schweizer Bürgerrechts. Das Primat der Abstammung versuchte eine Brücke zu schlagen, zwischen völkischen Theoremen jener Tage und der sozialen Realität der Schweiz. Die Teile der vielsprachigen, mehrkonfessionellen und polykulturellen Schweiz unterteilte Ruth in geschlossene Stämme, die nur über die gemeinsame Geschichte, über die gemeinsame politische Tradition, über die bindende Nation ein Ganzes bilden würden. Die Erhöhung des „Ganzen“ und die Unterordnung des Einzelnen, der aus der bedeutungslosen Einzelexistenz in das „höhere Ganze“ hineintransformiert wird, ist ein Hauptmerkmal völkischen Denkens.<sup>33</sup> Entscheidend dabei ist

---

<sup>31</sup> Zu Carl Hilty vgl. Historische Lexikon der Schweiz, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>> (Carl Hilty, 10.2.06). Zu seinen staatspolitischen Vorstellungen vgl.: Carl Hilty, Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1891. Vgl. auch: Argast, Staatsbürgerschaft, S. 94 und 174f.

<sup>32</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 135a. Manfred Hettling hat allerdings zu Recht davor gewarnt, Theorien zu „Abstammungsgemeinschaften“ vorschnell mit rassistischen Theoremen gleichzusetzen. Manfred Hettling, Volk und Volksgeschichten in Europa. In: Ders. (Hrsg.), Volksgeschichten im Europa der Zwischenkriegszeit. Göttingen 2003, S. 7-37.

<sup>33</sup> Vgl. beispielsweise: Doris Mendlewitsch, Volk und Heil. Vordenker des Nationalsozialismus im 19. Jahrhundert, Rheda-Wiedenbrück 1988.

die „wesenhafte Verwandtschaft“ der Teilmitglieder. Ob diese als angeboren gedachte Verbundenheit als „Volks-Charakter“, „Volks-Gemüt“ oder „Volks-Seele“ bezeichnet wird, ist nebensächlich. Zentral jedoch ist, dass die Teilhabe am „Volkscharakter“ über Abstammung funktioniert. Die Mitgliedschaft ist vorherbestimmt und kann grundsätzlich nicht erworben werden. Nur die soziale Realität der Einwanderung stehe, so Ruth, diesem Grundsatz entgegen, so dass gewisse Kompromisse wohl in Kauf genommen werden müssten.<sup>34</sup>

## Essentialistisch orientierte Vorläufer

Auf wen sich Max Ruth bei seiner essentialistischen Wende bezog, lässt sich im Einzelnen nicht nachweisen. Allerdings finden sich ähnliche Vorstellungen bei einer ganzen Reihe von schweizerischen Zeitgenossen. Auffallend ist die gedankliche Nähe zum Überfremdungstheoretiker und Winterthurer Ingenieur Max Koller. In seinen während des Ersten Weltkriegs veröffentlichten Schriften verlangte Koller beispielsweise eine Niederlassungs- und Einbürgerungspolitik nach „Stämmen“ und forderte den völligen Ausschluss von „Slawen“, „Türken“, „Orientalen“ und „Juden“.<sup>35</sup>

Stärker germanophil argumentierte der Zürcher Pfarrer und Historiker Eduard Blocher. Blocher glaubte, dass es keine eigene schweizerische Kultur gebe. Die Schweiz sei bis 1798 ein „deutsches Staatswesen“ gewesen und die Deutschschweizer seien gänzlich „durch die Stimme der Natur“ Deutsche.<sup>36</sup> Blocher maß der Sprache als Präsident des Deutschschweizerischen Sprachvereins die zentrale kulturbestimmende Bedeutung zu.<sup>37</sup> Doch dass die Sprache für ihn nicht das einzige Distinktionsmerkmal bildete, geht aus seinem Hauptwerk „Die deutsche Schweiz in Vergangenheit und Gegenwart“ aus dem Jahre

<sup>34</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 37af. Zu ethnonationalistischen und kulturalistischen Konzeptionen vgl.: Heinz Kleger/Gianni D’Amato, Staatsbürgerschaft und Einbürgerung – oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz, in: Journal für Sozialforschung, 35. Jg. (1995), Heft 3/4, S. 259-281, hier S. 270f.

<sup>35</sup> Max Koller, Das Schweizervolk und die Fremden vom Standpunkt des Heimatschutzes. Vortrag, gehalten vor der Gruppe Rorschach der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Basel 1916, S. 25; ders., Die Fremdenfrage in der Schweiz. Stimmen im Sturm, Zürich 1915; ders., Die kulturelle Überfremdung der Schweiz. Vortrag, gehalten vor der Gruppe Winterthur der Neuen Helvetischen Gesellschaft im Mai 1917. Zürich 1918. Zu Max Koller vgl.: Patrick Kury, Der Winterthurer Max Koller und das Erstarken des Antisemitismus während des Ersten Weltkriegs. In: Peter Niederhäuser (Hrsg.), Das jüdische Winterthur. Zürich 2006, S. 95-101.

<sup>36</sup> Eduard Blocher, Sind wir Deutsche? In: Wissen und Leben, Bd. 5, 1909/1910, S. 436ff. Zitiert nach: Ruedi Bräse/Moser, Dissonanzen der Moderne. Aspekte der Entwicklung der politischen Kulturen in der Schweiz der 1920er Jahre, Zürich 1994, S. 106.

<sup>37</sup> Zu Eduard Blocher und den Diskursen Schweizer Intellektueller vor dem Ersten Weltkrieg vgl.: Christine Matter, Beobachtete Identität. Der intellektuelle Diskurs um nationale Identität in der Schweiz vor 1914, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich, 1994.

1923 hervor. Das Verhältnis zwischen Schweizern und Juden umschrieb Eduard Blocher folgendermaßen:

Der Schweizer hat zu sehr das Gefühl, dass sie [die Juden] Fremde seien. Die einheimischen Aargauer Juden, meistens wohl gelittene Kaufleute, sind verhältnismäßig wenig zahlreich; die seit zwei Menschenaltern aus Deutschland (meist Baden und Elsass) eingewanderten Juden werden schon ihrer süddeutschen Sprache wegen auch nach ihrer Einbürgerung nur als halbe Schweizer angesehen, und auf eigentlichen Widerwillen stoßen die Ostjuden. Es ist sehr zu wünschen, namentlich auch zum Vorteil der alteingesessenen Israeliten selbst, dass die jüdische Zuwanderung aufhöre, damit nicht, wie in den Nachbarländern, eine antisemitische Kampfpartei entstehe, die zu unfruchtbarem Streit Anlass gibt.<sup>38</sup>

Ein Dokument aus den Beständen des Deutschschweizerischen Sprachenvereins vom Herbst 1917 verdeutlicht, dass sich die radikale Germanophilie Blochscher Prägung auch mit krudem Antisemitismus und Rassismus verbinden konnte. In einem Referat mit dem Titel „Gedanken über Demokratie“, dessen Verfasser nicht mehr eruiert werden konnte, hieß es: „Die Welschvölker waren ursprünglich Deutsch, sie haben sich romanisiert und semitisiert, ja sie sind Bastarde geworden, sie sind ihren deutschen Göttern, sich selbst am meisten untreu geworden.“ Und weiter:

Wählet das Leben, nicht den Tod, weil es noch Zeit ist und ihr noch wählen könnt. Der romanisch-semitische Geist der Ausbeutung liegt über uns wie eine Giftwolke, trübt das Auge, verdummt das Hirn. Gott unserer Heimat, Gott unserer Väter mach uns frei. Ich schließe mit der Mahnung des edlen Berners, des Helden von Murten: ‘Lat uns dütschi bleiben, die walsch Zung ist untruw’.<sup>39</sup>

Ebenfalls germanophil, doch im Ton moderater und in der Argumentation um wissenschaftliche Differenziertheit bemüht, äußerte sich der Historiker Hektor Ammann. Ammann glaubte im alemannischen-burgundischen Raum das prägende Element für die Schweiz zu erkennen. Diesen aus heutiger Sicht kaum nachvollziehbaren Zugang zur Geschichte der Schweiz bezeichnete er „anthropogeografisch“.<sup>40</sup> Ammanns Nähe zum nationalsozialistischen Deutschland führte nach 1945 zu einem jähen Ende seiner Laufbahn in der Schweiz. Als Erstunterzeichner und führender Kopf der „Eingabe der Zweihundert“<sup>41</sup> wurde er 1946 vom Regierungsrat des Kantons Aargau aus dem Staatsdienst entlassen. Mit Hilfe seiner früheren wissenschaftlichen Kontakte nach Deutschland gelang ihm im Nachkriegsdeutschland eine steile universitäre Karriere.

---

<sup>38</sup> Eduard Blocher, *Die deutsche Schweiz in Vergangenheit und Gegenwart*. Stuttgart 1923, S. 162.

<sup>39</sup> Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), Nachlass Eduard Blocher, II., Deutschschweizer Gesellschaft, Protokoll der Brugger Tagung der Deutschschweizer Gesellschaft 1917.

<sup>40</sup> Simon, Hektor Ammann, S. 32.

<sup>41</sup> Zu der „Eingabe der Zweihundert“ vgl.: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>> (Eingabe der Zweihundert, 20.06.06).

Ammann hatte sich aus politischen Gründen, wie er selbst vermerkte, als einer der ersten Geisteswissenschaftler für die Überfremdungsfrage engagiert. Am Beispiel der Italiener in der Schweiz versuchte er 1917 auf die Tatsache der „Überfremdung“ hinzuweisen und betonte insbesondere die kulturelle Rückständigkeit der italienischen Immigranten gegenüber den Schweizern.<sup>42</sup>

## Sakralisierung der Familie und Diskriminierung der Frau

Gegen die Bestrebungen von Frauenorganisationen, Frau und Mann im Bürgerrecht gleichzustellen, wehrte sich Max Ruth heftig. Ausgehend von den Prinzipien der „Einheitlichkeit des Bürgerrechts in der Familie“ sowie des Verhinderens des „Doppelbürgerrechts“, maß Ruth der „vaterrechtlichen Ehe“ die zentrale Stellung bei:

Wird die Ehe für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bedeutungslos, dann wird das auf ihr beruhende kollektive Familienbürgerrecht in seine Atome zertrümmert und es bleibt nur vollständig individuelles Bürgerrecht. Das würde den gänzlichen Bruch mit unserer historischen Entwicklung bedeuten.<sup>43</sup>

Jede Gefährdung der Einheit der Familie müsse vermieden werden. Woher die enorme Bedeutung, die Max Ruth der Familie beimaß, herrührte, lässt sich nicht ohne weiteres beantworten. Max Ruth selbst jedenfalls war es versagt geblieben, eine Familie zu gründen; seine Ehe mit Erika Klea, die er im Jahre 1907 heiratete, blieb kinderlos.<sup>44</sup> Ruth war jedoch bei weitem nicht der einzige an bevölkerungswissenschaftlichen Fragen Interessierte, der ausgeprägt antifeministische Positionen vertrat. Robert Schmid, der Sohn Carl Alfred Schmid, dissertierte 1925 an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich mit einer bevölkerungswissenschaftlichen Arbeit. In seinen Ausführungen zum Geburtenrückgang in der Schweiz vertrat er weitgehende antiemanzipatorisch ausgerichtete Positionen.<sup>45</sup>

Andere damalige Bürgerrechtsmodelle, die stärker auf eine Gleichbehandlung der Geschlechter setzten, wie diejenigen der USA oder der UdSSR, ließ Max Ruth nicht gelten. Den USA als eigentlicher „Siedlungsgemeinschaft“ fehlten die Abstammungslinien, wie sie in der Schweiz vorzufinden seien, so dass die USA nicht mit der Schweiz verglichen werden könnten.<sup>46</sup> Entspre-

---

<sup>42</sup> Hektor Ammann, Die Italiener in der Schweiz. Ein Beitrag zur Fremdenfrage, Basel 1917; ders., Ist die Entvölkerung der tessinischen Gebirgstäler eine Ausnahmeerscheinung? Schweizerische Politik, Veröffentlichung des Volksbundes für die Unabhängigkeit der Schweiz, Heft 4, Zürich 1927.

<sup>43</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 127a.

<sup>44</sup> Gemäß schriftlicher Auskunft des Stadtarchivs St. Gallen vom 8. Februar 2002.

<sup>45</sup> Robert Schmid, Der Geburtenrückgang in der Schweiz. Eine bevölkerungswissenschaftliche Studie, Diss. Universität Zürich, Zürich, 1925.

<sup>46</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 128a.

chend sei es verständlich, dass die USA auch über weit liberalere Einbürgerungskriterien als die Schweiz verfügten. Ruth war hier bemerkenswert inkonsequent. Galt für ihn die „amerikanische Formel“, die für restriktivere Zulassungskriterien für Immigranten und Immigrantinnen steht, noch als Vorbild für eine neue schweizerische Niederlassungspolitik, so hielt er nun die amerikanischen Vorgaben bezüglich der Einbürgerungspolitik – das *ius soli* sowie die weitaus liberaleren Einbürgerungskriterien – als für schweizerische Verhältnisse unangemessen.

Dass eine Schweizerin durch die Heirat mit einem Ausländer ihr Bürgerrecht verliert, hielt Ruth für das viel geringere Übel als die „Zerstörung des kollektiven Familienrechts“. Welche diskriminierenden, teilweise lebensbedrohlichen Konsequenzen diese Position für Frauen hatte, sollte vor allem die Bürgerrechtssituation während des Zweiten Weltkriegs zeigen.

Seit dem Bundesratsbeschluss vom 11. November 1941 betreffend „Bürgerrecht der Schweizerin, die einen Ausländer heiratet“ und dem entsprechenden Kreisschreiben vom 25. Februar 1942 verfolgten die Bundesbehörden auf Ratsschlag von Max Ruth eine harte Linie gegenüber Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten. Im Kreisschreiben hieß es:

Die Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, setzt sich immer mehr oder weniger harten Konsequenzen aus. Dies ist selbst dann der Fall, wenn sie mit dem Eheschluss die Staatsangehörigkeit des Mannes erhält. So z.B. wenn sie einen Deserteur oder Refraktär, einen Emigranten oder politischen Flüchtling heiratet. Vor dem Abschluss einer solchen Ehe muss sich die Frau deren Konsequenzen überlegen und nachher muss sie sie tragen. Sie muss wissen, dass nach schweizerischer Rechtsauffassung die Frau zum Manne gehört und während bestehender Ehe sein Schicksal zu teilen hat. [...] Insbesondere lässt [der Gesetzgeber] nicht zu, das Schweizerbürgerrecht solchen Frauen wieder zuzusprechen, die mit dem Eheschluss die Staatsangehörigkeit des Mannes erworben haben und nachher mit dem Mann ausgebürgert wurden; so etwa im Falle der deutschen Juden. Eine solche Frau ist nicht dadurch staatenlos geworden, dass sie das Schweizerbürgerrecht verloren hat, sie ist nicht von der Schweiz staatenlos gemacht worden, sie ist es vielmehr durch den Verlust einer ausländischen Staatsangehörigkeit geworden [...].<sup>47</sup>

In Ruths Rechtsvorstellung wurde die Verbundenheit des Einzelnen mit Vergangenheit und Zukunft über seinen Familienstamm höher und bedeutungsvoller und entsprechend gesetzlich schützenswerter eingestuft als die Rechte des Einzelnen. Denn in der Heirat einer Schweizerin mit einem Ausländer, die dadurch den agnatischen Familienstamm wechselte, finde eine Durchbrechung des Abstammungsprinzips innerhalb des „Staatsvolkes“ statt. Für den Adjunkten der Polizeiabteilung Ruth bedeutete diese Durchbrechung schließlich einen Mangel an Loyalität zum Staat, denn „wenn eine Schweizerin die enge Lebensgemeinschaft der Ehe mit einem Ausländer eingeht, können wir im Ernst-

---

<sup>47</sup> BAR, E 4001(C), 1, 146, EJPD-Kreisschreiben vom 25. 2. 1942, über das Bürgerrecht der Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, S. 7 f.

falle eben doch nicht mehr voll auf sie zählen“.<sup>48</sup> In den Augen Ruths war die Ehe nicht einfach Gemeinschaft, sondern „Schicksalsgemeinschaft“.<sup>49</sup>

Ruths Konzeption der Abstammungsgemeinschaft verlief unweigerlich entlang der Trennlinie der Geschlechter, wobei das weibliche Geschlecht einer latenten Diskriminierung ausgesetzt war.<sup>50</sup> In einem weiteren Schritt stand die vermeintliche kulturelle und ethnische Differenz zur Diskussion. Wie fließend dabei die Grenzen waren und welch lebensbedrohliche, zuweilen tödliche Konsequenzen diese Konzeption besaß, zeigt die Geschichte der Charlotte B. Die mit einem französischen Juden verheiratete ehemalige Schweizerin wurde im August 1943 im Lager Drancy bei Paris interniert. Ihr Ehemann verstarb bereits kurz darauf an den Folgen schwerer Misshandlungen.<sup>51</sup> Charlotte B. besaß zwar eine Einreisebewilligung in die Schweiz, konnte diese als staatenlos gewordene Jüdin im Lager jedoch nicht geltend machen. Während dieser Zeit waren ihre minderjährigen Kinder bereits in der Schweiz in Sicherheit. Erst Mitte März 1944 intervenierte die Polizeiabteilung des EJPDs auf Druck ihres Bruders in Drancy, worauf Charlotte B. mit 16 weiteren Personen freigelassen wurde. Am 17. März 1944 erreichte der entsprechende Personenkonvoi die Schweiz und nur wenig später stellte Charlotte B. ein Gesuch um Wiedereinbürgerung. Die zuständigen aargauischen Behördenvertreter behandelten das Gesuch wohlwollend, doch die Polizeiabteilung des EJPD lehnte es anfangs Oktober 1944 ab. Die polizeiliche Befragung hätte ergeben, dass „zwar die Bewerberin assimiliert sei, ihre beiden minderjährigen Kinder aber ‘la mentalité française’ hätten. Die Polizeiabteilung ließ Charlotte B. wissen, sie könne nach der Volljährigkeit ihrer Kinder erneut ein Wiedereinbürgerungsgesuch stellen.“<sup>52</sup> Anfang November 1944 legte Charlotte B. Rekurs gegen den ablehnenden Entscheid ein, der ihr nach all dem Erlebten als kaum fassbar erschien. Ihr Anwalt bestätigte, dass die Kinder zwar in Frankreich aufgewachsen, aufgrund vielfacher Ferienaufenthalte in der Schweiz aber „leicht assimilierbar“ seien. Nach einem Gespräch mit der Rekurrentin und deren Anwalt schrieb der juristische Beamte Theodor Brunschweiler an seinen Vorgesetzten Heinrich Rothmund:

Der äußeren Erscheinung nach ist sie eine typische Jüdin, der man es anmerkt, dass sie im Reichtum lebte. Sie macht aber keinen unsympathischen Eindruck. Wie weit ihre innere Verbundenheit mit der Schweiz trotz des Wohnsitzes im

---

<sup>48</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 134a.

<sup>49</sup> Ibid., S. 135a.

<sup>50</sup> Zur Problematik des so genannten „Ausheiratens“ zur Zeit des Zweiten Weltkriegs vgl. auch: Jacques Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik, Zürich 1994, S. 213ff., und Wecker, Ehe ist Schicksal, S. 34.

<sup>51</sup> Dieser Fall findet sich neben zahlreichen anderen Beispielen in der Arbeit von: Ka Schuppisser, „Denn im Herzen bin ich eine ‘Schweizerin’ im wahrsten Sinne des Wortes“. Wiedereinbürgerungsverfahren 1937-1947, Die ehemalige Schweizerin im Diskurs der nationalen Identität der Frau, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit an der Universität Bern, 1998, S. 92-96. BAR, E 4265 1989/146, K 22604.

<sup>52</sup> Schuppisser, Denn im Herzen bin ich eine Schweizerin, S. 95.



Ausland vorgehalten hat, d. h. echt geblieben ist, lässt sich (wie fast immer bei Israeliten) schwer beurteilen.<sup>53</sup>

Gegenüber der Rekursabteilung erklärte Brunschweiler, dass die Polizeiabteilung „dem Rekurs nur unter Optionsvorbehalt zustimmte, womit Tochter und Sohn das Schweizerbürgerrecht erst bei der Volljährigkeit erlangen könnten.“<sup>54</sup> Doch dazu kam es nicht mehr. Charlotte B. verließ im Dezember 1944 die Schweiz und zog drei Monate später ihren Rekurs zurück. Das neue Bürgerrechtsgesetz von 1953 ermöglichte es ihr, ein Gesuch von ihrem in der Nähe der Grenze gelegenen französischen Wohnort aus zu stellen. Dieses Mal gewährten die Behörden die Wiedereinbürgerung.

In Brunschweilers Diktum finden sich antijüdische Ressentiments gegen die bürgerliche, gebildete und polyglotte Jüdin. Der vorerst negative Wiedereinbürgerungsentscheid verdeutlicht die Grenze zwischen der „wünschenswerten“ schweizerischen Gesellschaft und der staatenlos gewordenen Jüdin. Die ehemaligen Schweizerinnen waren in den Augen der damaligen Behördenvertreter durch ihren „Stammeswechsel“ entgegen ihrer Herkunft zum „Überfremdungsfaktor“ geworden. In seiner Schrift „Das Schweizerbürgerrecht“ hielt Max Ruth fest:

Schnelle und beflissene Anpassung [...] ist [...] immer gefährlich und unerwünscht. Wir dürfen uns nicht mit bloßer Taufe und hergeleiertem Lippenkenntnis begnügen; es ist uns nicht gedient mit Leuten, denen der Gesinnungswechsel deshalb leicht fällt, weil sie keiner rechten Gesinnung fähig sind. Wir müssen hier fortwährend vor der Gefahr schwerer Selbsttäuschung auf der Hut sein. Dem Verfasser machen Beteuerungen gut schweizerischer Gesinnung eines Ausländers meist einen ungünstigen Eindruck.<sup>55</sup>

In seiner Arbeit „Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz“ aus dem Jahre 1934 hatte Ruth bereits auf die von ihm so bezeichnete „Anschmiegungsfähigkeit“ hingewiesen, hier von Jüdinnen und Juden. Bei diesem Gedanken war er wohl von rassistischen Vorstellungen geleitet, denn er glaubte, dass „Juden, insbesondere Ostjuden, kaum assimilierbar“ seien:

Es ist eine unverkennbare Tatsache, dass vielfach die Juden schwer assimilierbar sind und unter ihnen ganz besonders die Ostjuden. Eine gewisse Anschmiegungsfähigkeit darf hierüber nicht täuschen. Vielfach waren diese Leute auch dort nicht verwurzelt, von wannen sie zu uns kommen möchten; eine gewisse Wurzellosigkeit liegt ihnen teilweise im Blut, wobei es für uns nichts ändert, dass diese Erscheinung historisch bedingt und sicher nicht nur Schuld der Juden ist.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> BAR, E 4265 1989/146, K 22604. Zitiert nach: Schuppisser, Denn im Herzen bin ich eine Schweizerin, S. 95.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ruth, Das Schweizerbürgerrecht, S. 58a.

<sup>56</sup> M[ax] Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz. Textausgabe des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 5. Mai 1933 mit ei-

## Verrechtlichung antisemitischer Traditionen

Diskriminierende Einbürgerungspraktiken und -Bestimmungen besaßen in der Schweiz eine lange Tradition. Sie richteten sich meist gegen einbürgerungswillige west-, aber vor allem osteuropäische Juden. Die von den Behörden teilweise vor, jedoch hauptsächlich nach dem Ersten Weltkrieg praktizierten antijüdischen Maßnahmen sind heute bekannt und mehrfach dargestellt worden.<sup>57</sup> Sie umfassten das Kennzeichnen von amtlichen Einbürgerungsgesuchen und Dokumenten mit einem 'J'-Zeichen oder mit rot gestempeltem Davidsstern, das Einfordern von einseitig gegen Ostjuden gerichteten Domizilfristen oder einen „Numerus clausus“ von Einbürgerungen jüdischer Kandidaten und Kandidatinnen während des Zweiten Weltkriegs. In den Jahren zwischen 1912 und 1920 erschwerten die Zürcher Stadträte die Einbürgerung ostjüdischer Bewerber und Bewerberinnen. Sie verlangten von ihnen eine längere Domizilfrist als von nicht-ostjüdischen Bewerberinnen und Bewerbern, nämlich von 15 anstatt von zehn Jahren. Den Beschluss der einseitigen Verschärfung kommentierte die „Neue Zürcher Zeitung“ am 5. November 1920 wie folgt: Die ganze Angelegenheit sei missgedeutet und zur „Judenfrage“ hochstilisiert worden. Doch von Antisemitismus könne keine Rede sein, da sich die längere Karenzfrist nur gegen die Gruppe der Ostjuden richten würde.

Denn die Erfahrung hat mehr als deutlich genug gelehrt, dass es den 'Ostjuden' ganz besonders schwer fällt, sich als Glieder unseres Volkes anzupassen. Aus dem einfachen Grunde weil sie aus kulturell rückständigen Gebieten kommend, einen Bildungs- und Geistesstand mit sich bringen, der sich nach Lebensgewohnheit, Sitte, Sprache usw. von unserem Volke abstechen und sie als Fremdkörper in ihm erscheinen lässt.<sup>58</sup>

Die Argumentation des Autors in der „Neuen Zürcher Zeitung“ erstaunt insofern, als es diese Zeitung war, die noch im April des Jahres 1920 die gesetzlichen Verschärfungen und die antijüdischen Diskriminierungen im bayrischen Ausländerrecht aufs Schärfste kritisiert hatte.<sup>59</sup>

Aufgehoben wurden die diskriminierenden Zürcher Einbürgerungsrichtlinien erst im Herbst 1936 aufgrund einer Petition des Vorstandes der Israeliti-

---

ner einlässlichen Darstellung der neuen Vorschriften für die Praxis sowie einem alphabetischen Sachregister, Zürich 1934, S. 76.

<sup>57</sup> Aron Kamis-Müller, Antisemitismus in der Schweiz 1900-1930. Zürich 1990, S. 54-104; Picard, Die Schweiz und die Juden, S. 62-70; Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 233-238; Georg Kreis, Die Rückkehr des J-Stempels. Zur Geschichte einer schwierigen Vergangenheitsbewältigung, Zürich 2000, S. 27-34. Zur Ethnisierung des schweizerischen Bürgerrechts vgl.: Argast, Staatsbürgerschaft, S. 287f.

Vgl. auch allgemein: Stefan Mächler, Kampf gegen das Chaos. Die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1917-1954, in: Aram Mattioli (Hrsg.), Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960. Zürich 1998, S. 357-421.

<sup>58</sup> Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 5. November 1920, Erstes Abendblatt.

<sup>59</sup> NZZ, 8. April 1920, Erstes Morgenblatt.

schen Cultusgemeinde Zürich vom 4. August des gleichen Jahres.<sup>60</sup> Die Argumentation der Cultusgemeinde lautete:

Es wäre in höchstem Maße bedauerlich, wenn der Stadtrat Zürichs in seine Einbürgerungspraxis Argumente einbeziehen wollte, die sich teils auf rassischer, teils auf religiöser Grundlage bewegen. Wir vertreten die Auffassung, dass Ausländer, gleichviel ob Juden oder Nichtjuden, hinsichtlich der Bedingungen, unter denen ihre Einbürgerung ins Auge gefasst werden soll, nach gleichem und einheitlichem Maßstabe zu behandeln sind, dass also der Grad der Anpassung an das Schweizerische Wesen, die wirtschaftliche einwandfreie Betätigung und die Dauer der Karenzzeit einheitlich geregelt werden sollten, ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit des Bewerbers zu einer bestimmten Religion, Rasse oder Nation.

Zudem sei die „Überfremdungsgefahr“, wie der Stadtrat selbst dargelegt habe, seit 1920 stark zurückgegangen.<sup>61</sup> Das Engagement der Israelitischen Gemeinde gegen diskriminierende Maßnahmen hatte in der Stadt Zürich Erfolg. Doch die stadt-zürcherische Handhabung war seit 1926 zur Richtschnur der eidgenössischen Fremdenpolizei geworden, welche die Bundesbewilligung zu erteilen hatte beziehungsweise verweigern konnte. Während des Zweiten Weltkriegs schließlich, also auf dem Höhepunkt der schweizerischen antijüdischen Fremdenabwehr, betrieben die Bundesbehörden auf Antrag von Ruth nochmals eine Verschärfung der Domizilfristen auf zwanzig Jahre sowie einen „Numerus clausus“, der die Zahl der Einbürgerungen von „assimilierten“ Juden auf zwölf pro Jahr begrenzte. Gleichzeitig erlangte die Einbürgerung von Nichtjuden während der Kriegsjahre einen Höhepunkt.<sup>62</sup>

Vor dem Hintergrund der skizzierten bevölkerungspolitischen Grundsätze der Zwischenkriegszeit, insbesondere von Max Ruths Überlegungen, präsentiert sich auch die schweizerische Flüchtlingspolitik zur Zeit des Nationalsozialismus in einem neuen Licht. Diese wurde von der behördlichen Maxime geleitet, dass die Schweiz kein Flucht-, sondern nur ein Durchgangsland sei.<sup>63</sup>

Bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer im Jahre 1934 erhielten Flüchtlinge mittels Toleranzbewilligungen nur vorübergehend Aufenthalt und Schutz zugesprochen; nach Kriegsbeginn wurde diese Haltung von Behörden und Bundesrat bekräftigt. Die Massenflucht gefährdete das schweizerische Projekt der Überfremdungskämpfung, mit welchem seit dem Ende des Ersten Weltkriegs der Ausländeran-

---

<sup>60</sup> AfZ, Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund, SIG. 8.1.3. Einbürgerung. Petition an die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates von Zürich vom 4. August 1936. Schreiben von Saly Braunschweig vom 27. November 1936 an Saly Mayer betreffend Einbürgerungs-Richtlinien.

<sup>61</sup> AfZ, SIG. 8.1.3. Einbürgerung. Petition an die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates von Zürich vom 4. August 1936. Juna II 151, Abwehr und Aufklärung, Einbürgerung.

<sup>62</sup> Picard, *Die Schweiz und die Juden*, S. 65-70.

<sup>63</sup> Picard, *Die Schweiz und die Juden*, S. 65-70.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu: Simon Erlanger, „Nur ein Durchgangsland“. Arbeitslager und Internierungsheime für Flüchtlinge und Emigranten in der Schweiz, 1940-1949, Zürich 2006.

teil in der Schweiz von 14,7 auf 5,2 Prozent reduziert worden war.<sup>64</sup> Ein anderes, „qualitatives“ Argument scheint jedoch schlagender gewesen zu sein: Mit den jüdischen Flüchtlingen gelangten Menschen in die Schweiz, die aufgrund der seit dem Ende des Ersten Weltkriegs vertretenen bevölkerungspolitischen Kriterien als „unerwünscht“ betrachtet wurden. Eine Zulassung jüdischer Flüchtlinge in großer Zahl von Seiten der offiziellen Schweiz hätte die bevölkerungspolitischen Grundsätze der Behörden obsolet gemacht, ein radikaler Kurswechsel hätte das jahrzehntelange Tun der Bundesexperten in Frage gestellt. Zu diesem Schritt waren Regierung und Behörden bis 1945 nicht bereit.

---

<sup>64</sup> Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (Hrsg.), Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996, S. 134. Vgl. auch: Stefan Mächler, Kampf gegen das Chaos.